



## สถานะร่างรัฐบัญญัติที่เกี่ยวกับมาตรการปรับราคาก่อนข้ามพรมแดน Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) สหรัฐฯ



### ความเป็นมา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางด้านเศรษฐกิจและการค้าของโลก การดำเนินนโยบายในด้านต่างๆ ของสหรัฐฯ ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศคู่ค้าทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ รัฐบาลสหรัฐฯ ปัจจุบันมีนโยบายสนับสนุนและให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเห็นได้ชัด ดังจะเห็นได้จากการที่ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ได้ประกาศและลงนามในแผนนโยบายประเทศระยะยาวกำหนดให้สหรัฐฯ ลดระดับการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Green House Gas) ให้มีปริมาณสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero Emission) ภายในปี พ.ศ. 2593 และได้พิจารณาดำเนินมาตรการปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องในการสนับสนุนให้สหรัฐฯ บรรลุเป้าหมายที่ตั้งเป้าไว้ในอนาคต

การดำเนินมาตรการทางสิ่งแวดล้อมและควบคุมมาตรฐานอุตสาหกรรมการผลิตภายในประเทศอย่างเข้มงวดของสหรัฐฯ ส่งผลทำให้ผู้ประกอบการภาคการผลิตอเมริกันต้องลงทุนปรับปรุงกระบวนการผลิตและเครื่องจักรเพื่อให้สอดคล้องตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อต้นทุนอุตสาหกรรมผลิตสินค้าภายในประเทศ ในขณะที่ปัจจัยด้านต้นทุนค่าแรงงานในสหรัฐฯ เองยังอยู่ในระดับสูง จึงส่งผลกระทบต่อการแข่งขันของอุตสาหกรรมผลิตสหรัฐฯ และสินค้าที่ผลิตภายในประเทศทำให้เสียเปรียบประเทศผู้ผลิตคู่แข่งที่มีมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่ต่ำกว่าเมื่อเปรียบเทียบ เช่น จีน อินเดีย และรัสเซีย เป็นต้น

ดังนั้น จึงมีความพยายามจากฝ่ายนิติบัญญัติของสหรัฐฯ ในการผลักดันร่างรัฐบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการอนุรักษ์ทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการสนับสนุนความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในตลาดผ่านการเรียกเก็บภาษี (Tariffs) หรือค่าปรับ (Fees) สินค้าที่มีการปลดปล่อยคาร์บอนและก๊าซเรือนกระจกในกระบวนการผลิตที่สูงซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยนับตั้งแต่ที่รัฐบาลสหรัฐฯ ชุดปัจจุบันเข้าบริหารประเทศตั้งแต่ต้นปี 2564 มีการนำเสนอร่างรัฐบัญญัติที่เสนอใช้มาตรการปรับราคาก่อนข้ามพรมแดนอย่างน้อย 4 ฉบับเข้าสู่กระบวนการพิจารณา ได้แก่

- ร่างรัฐบัญญัติ the Fair, Affordable, Innovative, and Resilient (FAIR) Transition and Competition Act (S.2378) เสนอโดย Mr. Christopher Coons สมาชิกวุฒิสภารัฐเดลาแวร์ พรรคเดโมแครต เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2564
- ร่างรัฐบัญญัติ the Clean Competition Act (S.4355) เสนอโดย Mr. Sheldon Whitehouse สมาชิกวุฒิสภารัฐโรดไอแลนด์ พรรคเดโมแครต เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2565
- ร่างรัฐบัญญัติ the Providing Reliable, Objective, Verifiable Emission Intensity and Transparency (PROVE IT) Act (S.1863) เสนอโดย Mr. Christopher Coons สมาชิกวุฒิสภารัฐเดลาแวร์ พรรคเดโมแครต เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2566
- ร่างรัฐบัญญัติ the Foreign Pollution Fee Act (S.3198) เสนอโดย Mr. Bill Cassidy สมาชิกวุฒิสภา รัฐลุยเซียนา พรรครีพับลิกัน เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2566

อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐบัญญัติ the Fair, Affordable, Innovative, (FAIR) and Resilient Transition and Competition Act และร่างรัฐบัญญัติ the Clean Competition Act ไม่ผ่านวาระการพิจารณา และตกไปเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2566 เหลือเฉพาะร่างรัฐบัญญัติ the Providing Reliable, Objective, Verifiable Emission Intensity and Transparency (PROVE IT) Act และร่างรัฐบัญญัติ the Foreign Pollution Fee Act ที่ยังอยู่ในขั้นตอนของการพิจารณา

### รายละเอียดร่างรัฐบัญญัติที่กำลังอยู่ในขั้นตอนของการพิจารณา

1. ร่างรัฐบัญญัติ the PROVE IT Act เสนอโดย Mr. Christopher Coons สมาชิกวุฒิสภารัฐแคลิฟอร์เนีย พรรคเดโมแครต เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2566 (ภายหลังจากร่างรัฐบัญญัติ the Fair, Affordable, Innovative, and Resilient Transition and Competition Act (S.2738) ที่เคยเสนอต่อวุฒิสภาในปี 2564 ไม่ผ่านการพิจารณาและตกไป) โดยร่างรัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวจะนำไปสู่การบังคับใช้มาตรการปรับราคาก่อนข้ามพรมแดน (Carbon Border Adjustment Mechanism หรือ CBAM) สำหรับสินค้านำเข้าที่ปลดปล่อยคาร์บอนในปริมาณสูงจากประเทศผู้ผลิตในต่างประเทศ

➢ สินค้าที่เสนอภายใต้ร่างรัฐบัญญัติ ได้แก่ อะลูมิเนียม (HS Code 7601 – 7608) ผลิตภัณฑ์จากอะลูมิเนียม (HS Code 7609 – 7616) ผลิตภัณฑ์จากซีเมนต์ (HS Code 6810 – 6811) ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า (HS Code 7307 – 7326) ผลิตภัณฑ์จากพลาสติก (HS Code 3916 – 3926) เชื้อเพลิงชีวภาพ (HS Code 2207.10 2207.20 หรือ 3826) ซีเมนต์ (HS Code 2523 หรือ 3824.50) น้ำมันดิบ (HS Code 2709) ปู่ย (HS Code 2808 2814 2834.21 หรือ 3101 – 3105) แก้ว (HS Code 7001 – 7020) ไฮโดรเจน (HS Code 2804.10) เหล็กและเหล็กกล้า (HS Code 7201 – 7306) แบตเตอรี่ลิเธียม (HS Code 8507.60) ก๊าซธรรมชาติ (HS Code 2711.11 หรือ 2711.21) ผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมี (HS Code 2901 หรือ 2711.14) พลาสติก (HS Code 3901 – 3915) เยื่อกระดาษ (HS Code 4701 – 4707 และ 4801 – 4813) แร่ธาตุถลุง (HS Code 2825.50 2827.41 7401 – 7404 7406 2822.00 8105.20 8105.30 2504 3801.10 2836.91 2825.20 2820.10 8111 2825.40 7501 – 7504 หรือ 2833.24) ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมถลุง (HS Code 2710 2712 2713 2714 2715 2902.20 2902.30 หรือ 2902.44) เซลล์และแผงผลิตพลังงานแสงอาทิตย์ (HS Code 8541.42 – 8541.43 หรือ 8501.71 – 8501.80) ยูเรเนียม (HS Code 2612.10 2844.10 2844.20 หรือ 2844.30) และกังหันลม (HS Code 8502.31)

➢ สถานะการพิจารณา: นำเสนอต่อวุฒิสมาชิก

The screenshot shows a webpage for a bill. At the top, it says "BILL" and "Hide Overview". The sponsor is "Sen. Coons, Christopher A. [D-DE]" introduced on 06/07/2023. The committee is "Senate - Environment and Public Works". The latest action is "Senate - 06/07/2023 Read twice and referred to the Committee on Environment and Public Works." The tracker shows the bill has been "Introduced", "Passed Senate", "Passed House", and is "To President".

ที่มา: congress.gov

2. ร่างรัฐบัญญัติ the Foreign Pollution Fee Act เสนอโดย Mr. Bill Cassidy เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2566 โดยเสนอให้นำมาตรการปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนมาใช้กับกลุ่มสินค้านำเข้าจากประเทศที่ปลดปล่อยคาร์บอนและก๊าซเรือนกระจกในปริมาณสูง โดยมุ่งเป้าสินค้านำเข้าจากประเทศจีนและประเทศอื่นๆ ที่อุตสาหกรรมการผลิตภายในประเทศปลดปล่อยคาร์บอนและก๊าซเรือนกระจกออกสู่สิ่งแวดล้อมในปริมาณสูง

➢ สินค้าที่เสนอภายใต้ร่างรัฐบัญญัติ ได้แก่ อะลูมิเนียม (HTS Code 7601 – 7616) เชื้อเพลิงชีวภาพ (HTS Code 2207.10 หรือ 2207.20 หรือ 3826) ซีเมนต์ (HTS Code 2523 6810 หรือ 6811 หรือ 38245) น้ำมันดิบ (HTS Code 2709) แก้ว (HTS Code 7011 – 7020) ไฮโดรเจน เมทานอล หรือ แอมโมเนีย (HTS Code 2814 2804.10 2905.11 3102.10 3102.30 หรือ 3102.80) เหล็กและเหล็กกล้า (HTS Code 7201 – 7326) แบตเตอรี่ลิเธียม (HTS Code 8507.60) แร่ธาตุ (HTS Code 2504 2612.10 2804.69 2820.10 2822.00 2825.20 2825.40 2825.50 2827.41 2833.24 2836.91 2844.10 2844.20 2844.30 3801.10 7401 – 7404 7406 7501 – 7504 8105.20 8105.30 8111) ก๊าซธรรมชาติ (HTS Code 2711.11 หรือ 2711.21) ปิโตรเคมี (HTS Code 2901 หรือ 2711.14) พลาสติก (HTS Code 3901 – 3926) เยื่อกระดาษ (HTS Code 4701 – 4707 หรือ 4801 – 4813) ปิโตรเลียมกลั่น (HTS Code 2710 2712 2715 หรือ 2703 หรือ 2902.20 2902.30 หรือ 2902.44) เซลล์และแผงพลังงานแสงอาทิตย์ (HTS Code 8541.42 – 8541.43 หรือ 8501.71 – 8501.80) และกังหันลม (HTS Code 8502.31)

➢ สถานะการพิจารณา: นำเสนอต่อวุฒิสมาชิก



ที่มา: congress.gov

### ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

1. โดยภาพรวมร่างรัฐบัญญัติที่อยู่ในขั้นตอนของการพิจารณาทั้งสองฉบับมีรายละเอียดที่คล้ายคลึงกันกล่าวคือ มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการนำเข้าสินค้าในกลุ่มที่เป็นสาเหตุในการปลดปล่อยปริมาณคาร์บอนหรือก๊าซเรือนกระจกออกสู่ชั้นบรรยากาศจากประเทศผู้ผลิตที่เป็นต้นเหตุสำคัญต่อความรุนแรงของปัญหาทางสิ่งแวดล้อมโลก อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐบัญญัติ the PROVE IT Act จะให้ความสำคัญกับการศึกษาข้อมูลอุตสาหกรรมที่การผลิตกลุ่มสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสูง โดยเสนอให้กระทรวงพลังงานสหรัฐฯ (Department of Energy) เป็นหน่วยงานเจ้าภาพในการศึกษาและเผยแพร่ข้อมูลเพื่อนำไปสู่การพิจารณาบังคับเรียกเก็บภาษีสินค้าที่ปลดปล่อยคาร์บอนหรือก๊าซเรือนกระจกในปริมาณมาก ในขณะที่ร่างรัฐบัญญัติ the Foreign Pollution Fee Act จะให้ความสำคัญกับการบังคับเรียกเก็บภาษีนำเข้าสินค้ากลุ่มที่ปลดปล่อยคาร์บอนหรือก๊าซเรือนกระจกในปริมาณ

มาก โดยเสนอให้สหรัฐฯ แก้ไขรัฐบัญญัติ the Internal Revenue Code 1986 เพื่อเรียกเก็บภาษีหรือค่าปรับสินค้านำเข้าที่มีส่วนในการปลดปล่อยคาร์บอนหรือก๊าซเรือนกระจกในปริมาณมาก

2. ปัจจุบันสถานะของร่างรัฐบัญญัติทั้งสองฉบับยังอยู่ในขั้นตอนของการเสนอต่อวุฒิสภาซึ่งหากวุฒิสภาเห็นชอบและผ่านร่างก็จะส่งต่อไปยังสภาผู้แทนราษฎรและประธานาธิบดีเพื่อพิจารณาและประกาศบังคับใช้เป็นรัฐบัญญัติ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวยังจะต้องใช้เวลาในการพิจารณาอีกมากพอสมควร อีกทั้ง หากสหรัฐฯ พิจารณาผ่านร่างรัฐบัญญัติทั้งสองฉบับนี้แล้วก็ยังคงมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการเตรียมความพร้อมสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประเทศผู้ส่งออกอีกพอสมควร ดังนั้น จึงไม่น่าจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจที่รุนแรงมากนัก

3. ร่างรัฐบัญญัตินี้มีความละเอียดอ่อนมากและอาจจะส่งผลกระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ ที่ต้องพึ่งพาอาศัยการนำเข้าสินค้ากลุ่มวัตถุดิบในกลุ่มที่อยู่ในข่ายของรัฐบัญญัติดังกล่าวจากประเทศผู้ผลิตทั่วโลก การพิจารณาดำเนินมาตรการด้านการค้าที่รุนแรงอาจจะส่งผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมภายในประเทศและการขยายตัวของเศรษฐกิจสหรัฐฯ ที่ปัจจุบันยังคงมีความเปราะบางอันเป็นผลมาจากปัญหาด้านภาวะเงินเฟ้อ อัตราดอกเบี้ย และปัญหาในระบบห่วงโซ่อุปทาน ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ที่รัฐบัญญัตินี้จะตกไปในช่วงขั้นตอนของการพิจารณา

4. สหรัฐฯ มีกำหนดการเลือกตั้งประธานาธิบดีในเดือนพฤศจิกายน 2567 ซึ่งโดยปกติพรรคที่เป็นฝ่ายรัฐบาลจะดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจอย่างระมัดระวังเพื่อรักษาฐานคะแนนเสียงจากกลุ่มผู้ประกอบการภายในประเทศซึ่งเป็นกลุ่มสำคัญที่จะช่วยให้สามารถรักษาโอกาสในการกลับมาเป็นรัฐบาลในสมัยต่อไป หากร่างรัฐบัญญัตินี้ผ่านขั้นตอนการพิจารณาบังคับใช้เป็นรัฐบัญญัติอาจจะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการที่เสียประโยชน์และส่งผลกระทบต่อฐานเสียงพรรคได้ ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ที่กฎหมายดังกล่าวจะถูกชะลอหรือตกไปพร้อมกับสภาองเกรสสมัยปัจจุบันที่จะสิ้นสุดในเดือนมกราคม 2568

5. หากพิจารณารายละเอียดร่างรัฐบัญญัตินี้ดังกล่าวมีสินค้าที่เข้าข่ายภายใต้รัฐบัญญัตินี้ดังกล่าวถึงเกือบ 200 รายการ ในช่วงระหว่างเดือนมกราคม - กันยายน 2566 สหรัฐฯ นำเข้าสินค้ากลุ่มดังกล่าวจากประเทศผู้ผลิตทั่วโลกเป็นมูลค่าทั้งสิ้นประมาณ 3.40 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยนำเข้าสูงสุดจากแคนาดา (ร้อยละ 34.99) จีน (ร้อยละ 10.40) เม็กซิโก (ร้อยละ 10.04) เกาหลีใต้ (ร้อยละ 3.31) บราซิล (ร้อยละ 2.86) ซาอุดีอาระเบีย (ร้อยละ 2.74) เยอรมนี (ร้อยละ 2.67) เวียดนาม (ร้อยละ 2.28) อินเดีย (ร้อยละ 1.76) และไต้หวัน (ร้อยละ 1.74) ส่วนไทยสหรัฐฯ นำเข้าสินค้ากลุ่มดังกล่าวเป็นมูลค่าทั้งสิ้นประมาณ 5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (อันดับที่ 12) คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 1.58 ของมูลค่าการนำเข้าทั้งหมด ดังนั้น หากสหรัฐฯ สามารถผลักดันร่างรัฐบัญญัติและดำเนินการปรับราคาปรับราคาปรับราคาปรับราคาก่อนข้ามพรมแดนสินค้านำเข้าจากต่างประเทศได้จริงก็จะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของสินค้าไทยและกระทบต่อภาคการส่งออกไทยได้ โดยกลุ่มสินค้าที่ไทยส่งออกไปยังตลาดสหรัฐฯ เป็นมูลค่ามากและมีโอกาสได้รับผลกระทบสูง ได้แก่ ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า ผลิตภัณฑ์อะลูมิเนียม ผลิตภัณฑ์พลาสติก ซีเมนต์ ผลิตภัณฑ์กระดาษ และผลิตภัณฑ์แก้ว เป็นต้น

6. โดยรวมแม้ว่าโอกาสของการผ่านร่างรัฐบัญญัติทั้งสองฉบับจะยังมีค่อนข้างจำกัดในขณะนี้ แต่ผู้ประกอบการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยก็ควรที่จะพิจารณาติดตามสถานการณ์เพื่อเตรียมการวางแผนปรับกลยุทธ์เพื่อรับมือกับความเปลี่ยนแปลงในตลาดการค้าระหว่างประเทศที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ การผลักดันร่างรัฐบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น

ไม่เฉพาะในสหรัฐฯ แต่รวมถึงประเทศในทวีปยุโรปในปัจจุบันยังเป็นสัญญาณแสดงให้เห็นแนวโน้มความสนใจและปัจจัยที่ภาครัฐและภาคเอกชนในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วทั่วโลกให้ความสำคัญ ดังนั้น ในระยะยาวผู้ประกอบการไทยเองก็ควรที่จะพิจารณาให้ความสำคัญในการปรับตัวเพื่อพัฒนากระบวนการผลิตและการออกแบบสินค้าให้มีความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืนเพื่อรักษาสัดส่วนตลาดส่งออกและความสามารถในการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดสหรัฐฯ ในอนาคต

## ๓ ข

สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครชิคาโก  
วันที่ 6 ธันวาคม 2566